تأهيل المؤسسة المصرفية العمومية بالجزائر
الأسلوب والمبررات

د/ سليمان ناصر
كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية
جامعة ورقلة

Résumé :

Le secteur bancaire public occupe 95 % du marché bancaire algerien, pour ainsi ce pourcentage est basé sur deux causes : l'une est expliquée à travers le nombre important de guichets et d'agences, l'autre s'explique par le soutien de l'état qui lui est attribué.

Cette situation a fait qu'il y a une absence de concurrence entre le secteur public et le secteur privé. Par contre cette dernière est notée entre les banques publiques exclusivement.

L'objectif demandé par les structures externes est la mise en œuvre de la concurrence après avoir fait une mise à niveau des banques publiques et les privatiser. Mais notre optique fait que cette concurrence doit étre en dehors de la privatisation avec d'autre procédures.

مقدمـة :

لقد كثر الجدل في الآونة في الأخيرة حول القطاع المصرفي العمومي بالجزائر، فبما أن هذا القطاع يستحوذ على حوالي 95 % من السوق المصرفية الجزائرية بسبب كثرة الشبابيك والفروع من جهة و دعم الدولة لهذا القطاع من جهة أخرى؛ فقد أنتج ذلك انعدام المنافسة بين القطاع العام والخاص وانحصارها بين البنوك العمومية.

ومن جهة أخرى، وبالرغم من تلك السيطرة فإن القطاع المصرفي العمومي لم يؤد الدور المنوط به في النهوض بالاقتصاد، وذلك نتيجة معاناته من إرث الاقتصاد الموجه رغم الدخول في الإصلاحات الاقتصادية عموماً والبنكية خاصة مع صدور قانون النقد والائتمان (القانون رقم 90/10 الصادر في 1990/04/14)، وكذا عدم مسايرة هذا القطاع لأهم التطورات العالمية في العمل المصرفي.

لذا كانت النتيجة الحتمية لهذه الوضعية هي دعوة الجهات الخارجية والدولية المتابعة للإصلاحات الاقتصادية في الجزائر إلى خوصصة البنوك العمومية، أو عدد منها كمرحلة أولى لإيجاد المنافسة بين البنوك، وبالتالي الوصول إلى أداء أحسن وتقديم أفضل للخدمات البنكية في الجزائر.

فهل تعد خوصصة البنوك العمومية هي الحل الوحيد لإيجاد تلك المنافسة وتطوير النظام المصرفي الجزائري ؟، أم أن تأهيل القطاع المصرفي العمومي بالجزائر له مبررات ودوافع أخرى يفرضها الواقع غير إعداده للخوصصة ؟، وإذا كان الأمر كذالك فما هي هذه المبررات ؟ وما هو الأسلوب الأنجع لذلك التأهيل ؟، ذلك ما سنحاول الإجابة عنه من خلال هذا البحث.

1- واقع القطاع المصرفي العمومي بالجزائر :

غداة الاستقلال لم تكن هناك بنوك جزائرية (أي مملوكة للجزائريين) سواء قطاع عام أو خاص، وقصد بناء نظام مصرفي يكون في خدمة الاقتصاد الوطني بادرت الجزائر إلى وضع أول لبنة في هذا النظام بتأسيس البنك المركزي الجزائري في 1962/12/13، ثم البنك الجزائري للتنمية BAD في 1963/05/07 وذلك لملء الفراغ الذي أحدثه توقف بنوك كبرى فرنسية كانت متخصصة في منح الائتمان متوسط وطويل الأجل.

بعد التأميمات التي قامت ا السلطة في الجزائر سنة 1966 تأسست ثلاثة بنوك تجارية على أنقاض بنوك فرنسية كما يلي :

- البنك الوطني الجزائري BNA في : 1966/06/13.
- القرض الشعبي الجزائري CPA في : 1967/05/14.
- بنك الجزائري الخارجي BEA في : 1967/10/01.

وبعد ذلك بسنوات تم إنشاء بنك الفلاحة والتنمية الريفية BADR في:1982/03/13 ليمول قطاع الفلاحة بدلاً عن البنك الوطني الجزائري، ثم بنك التنمية المحلية BDL في:1985/04/30 وهو بنك تجاري انبثق عن القرض الشعبي الجزائري CPA [(1)].

بقي القطاع المصرفي العمومي ممثلاً في هذه البنوك الخمسة إلي غاية تحول الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط CNEP إلى بنك في 1997/04/06 ليكون البنك السادس في هذا القطاع، وبعد أن كانت أعماله تقسم بالشمولية عاد مؤخراً ليركز علي قطاع السكن.

بعد حوالي أربعة عقود من تأسيس القطاع المصرفي العمومي بالجزائر يمكن أن نبرز واقعه في العناصر الآتيـة :

1– 1- سيطرة القطاع العمومي على السوق المصرفية الجزائرية :

يبلغ عدد البنوك العاملة بالجزائر والتي تشكل النظام المصرفي الجزائري 25 بنكاً منها 19 بنكاً تجارياً و6 مؤسسات مالية بين بنوك أعمال وبنوك متخصصة وشركات تأجير مالي[(2)].

وإذا كانت البنوك العمومية تتمثل في ستة بنوك كما أسلفنا، فإن بقية البنوك هي إما ملكية أجنبية مطلقة أو ملكية جزائرية خاصة مختلطة مع الملكية الأجنبية.

وبالرغم من العدد الكبير للبنوك الخاصة والأجنبية فإن الأرقام والإحصائيات تشير إلي سيطرة شبه مطلقة للبنوك العمومية علي القطاع المصرفي الجزائري، إذ تستحوذ هذه البنوك علي 90 % من إجمالي الودائـع وتمنـح 95 % من إجمالي القروض الممنوحـة في السـوق المصرفيـة الجزائرية سنـة2001 (3).

ويعود ذلك بالأساس إلي كثرة الفروع و الوكالات التي تميز القطاع المصرفي العمومي عن القطاع الخاص بناءً علي حداثة النشأة، حيث بلغ عدد الوكالات والفروع للأول 1072 وكالة عبر التراب الوطني أي ما يشكل نسبة 94,9 % من إجمالي هذه الوكالات على المستوى الوطني سنة 2001، مقابل 57 وكالة للثاني وبنسبة 5,1 % في نفس السنة (4).

وقد تراجعت هذه النسب قليلاً سنة 2002 إلا أن السيطرة بقيت للقطاع العمومي، حيث استحوذ هذا القطاع على 87,5 % من إجمالي الموارد في السوق المصرفية الجزائرية مقابل 12,5 % للقطاع الخاص، كما يمنح الأول 85,7 % من إجمالي القروض الممنوحة في هذه السوق مقابل 14,3 % للثاني في نفس السنة(5) ، وتشير إحصاءات بنك الجزائر إلى تراجع مساهمة القطاع الخاص مرة أخرى في السنتين الأخيرتين من حيث الموارد أو القروض في السوق البنكية الجزائرية، حيث بلغت نسبة الاستحواذ علي الودائع 6,5 % بعد أن اهتزت الثقة في هذا القطاع إذ سحب الاعتماد من خمسة بنوك خاصة هي : بنك الخليفة والبنك التجاري الصناعي الجزائري ويونيون بنك والبنك الدولي الجزائري والشركة الجزائرية للبنك وأخيراً و ليس آخراً آركو بنك.

1– 2- انحصار المنافسة في السوق المصرفية الجزائرية بين البنوك العمومية :

لقد أوضحت الأرقام السابقة أن المنافسة غير قائمة بين البنوك العمومية والبنوك الخاصة بسبب السيطرة شبه الكلية للأولى على السوق المصرفية الجزائرية، إلاّ أن هذه المنافسة بقيت قائمة بين البنوك العمومية نفسها، خاصة في ظل قانون النقد والائتمان (القانون رقم 90/10 الصادر في 1990/04/14) الذي فتح المجال أمام هذه البنوك لتمويل مختلف القطاعات الاقتصادية وممارسة كافية الأنشطة البنكية طبقا لمبدأ الشمولية.

كما يلاحظ أن هذه المنافسة تقتصر حالياً على بعض المجالات فقط منها :

- المنافسة على كسب أكبر حصة من السوق بالاستحواذ على أكبر قدر من الموارد ومنح أكبر حجم من القروض، وتشتد المنافسة في هذا المجال خاصة بين البنوك الثلاثـة:BNA وBEA وCNEP-Banque (6).
- الاشتراك في نظام السحب الآلي للنقود بالبطاقات ما بين البنوك CIB الذي تشرف عليه شركة SATIM وبدأ العمل به سنة 1995، حيث يضم هذا النظام البنوك العمومية الستة إضافة إلي مركز صكوك البريد CCP وبنك البركة الجزائري، أي أن أغلبية الأعضاء هم من البنوك العمومية.
- تقديم أكبر حجم من الخدمات البنكية وتنويع المنتجات (وإن كانت قليلة) خاصـــة في مجال أنواع القروض، ويلاحظ أن التركيز يتم على قروض الاستغلال للمؤسسات وقروض الاستهلاك للأفراد.

1– 3 - التركيز على التمويل قصير الأجل خاصة للتجارة الخارجية :

يلاحظ على البنوك العمومية تركيزها على التمويل قصير الأجل بالرغم من أن قانون النقد والائتمان (رقم 90/10) فتح لها مجال الشمولية لتقديم القروض لمختلف الآجال، كما أن هذا التمويل يتوجه أساساً إلى التجارة الخارجية رغم أن القانون السابق فتح لها مجال الشمولية أيضا لتمويل مختلف القطاعات.

ولقد أدت هذه الوضعية إلى تهديد الاستثمار المنتج بالجزائر بصورة حقيقية على حساب إنتاج مسنورد ذي قيمة مضافة متواضعة بالنسبة للاقتصاد، وهو ما سبب صعوبات كبيرة بالنسبة للمستثمرين، بدليل أن ثلثي القروض الممنوحة في السوق المصرفية الجزائرية - والبنوك العمومية تستحوذ على معظمها- موجه أساساً للاستيراد بدل الاستثمار، ومن مجموع 1540 مليار دج قدمت على شكل قروض للاقتصاد فإن نسبة 60 إلى 70 % منها موجهة لعمليات التجارة الخارجية، في حين تضاعفت قيمة الواردات مابين 2001 و 2004 بنسبة تتجاوز 50 %، ويرتقب أن تصل هـذه القيمـة إلى رقـم قياسـي سنـة 2005 بأكثـر من 20 مليار دولار أمريكي (7).

1–4- ملامح أخرى للقطاع المصرفي العمومي بالجزائر :

بما أن القطاع المصرفي العمومي يسيطر بشكل شبه كلي علي النظام المصرفي الجزائري فهناك ميزات أخرى لا تعبر عن واقع هـذا القطـاع فحسب بـل عن القطاع المصرفي الجزائـري بشكل عام وهي :

- تعامل البنوك العمومية في معظمه يتركز علي منح قروض للمؤسسات الاقتصادية العمومية، وبما أن معظم هذه المؤسسات يعاني من عجز مالي فقد أفرز هذا التعامل وضعية مثقلة بالديون,, والتي بلغت بالنسبة للنظام المصرفي الجزائري عموما حوالي 1274 مليار دج معظمها للبنوك العموميـة بالنسبـة للطـرف الدائن وللمؤسسات العموميـة بالنسبـة للـطرف المدين (8).
- تقديم خدمات مصرفية تقليدية لا تتماشى و متطلبات التطور الحاصل في المجتمع، ففي الوقت الذي تقدم فيه البنوك الدولية أكثر من 360 خدمة لزبائنها؛ فإن البنوك الجزائرية (والبنوك العمومية في مقدمتها) لاتصل حتى إلى مستوى خدمات باقي الدول النامية والمقدرة بـ 40 خدمة(9).

- ثقل الإجراءات والبيروقراطية في المعاملات البنكية، ففي الوقت الذي تستغرق فيه دراسة ملف طلب قرض عدة شهور وقد تتجـاوز السنة في البنوك العمومية خاصة، فهي لا تستغرق أسبوعاً في بنك أجنبي بالجزائر وهو سوسييتي جنرال Société Generale.
- تسجيل جزء كبير من السيولة النقدية غير الموظفة، وهو ما يعتبر خسارة حقيقية للاقتصاد الجزائري بالنظر إلي اتساع مجالات الاستثمار ووتفشي ظاهرة البطالة، فبالرغم من تحصيل البنوك الجزائرية لأكثر من 1405 مليار دج في نهاية جوان 2005 (معظمها للبنوك العمومية) فإن أكثر من 50 % من هذا المبلغ غير موظف[10]، وهو الأمر الذي جعل معدلات الفائدة في السوق النقدية تصل إلي مستويات متدنية تتراح بين 3 و 1 %.

2- مبررات تأهيل القطاع المصرفي العمومي بالجزائر :

إن القدرات المالية والهيكلية التي يتوفر عليها القطاع المصرفي العمومي بالجزائر لا تتناسب مع ما هو منتظر منه في تحقيق التنمية الاقتصادية، فهناك العديد من المبررات التي تدعو إلى تأهيل هذا القطاع يمكن أن نتناول أهمها فيما يلي :

2–1- الترتيب الجيد للبنوك العمومية الجزائرية في تصنيفات جهات أجنبية :

بموجب الترتيب الذي يعده سنوياً اتحاد المصارف العربية، ومن بين الـ 100 أكبر مصرف عربي جاء ترتيب البنك الوطني الجزائري BNA في المرتبة 28 سنة 2001، وهو الترتيب الذي يعتمد على عدة مؤشرات هامة في العمل المصرفي أهمها : حجم الأصول، حجم الودائع، حقوق المساهمين، صافي الربح[11].

وفي ترتيب آخر يعده الإتحاد بالنسبة للألف بنك الكبرى في العالم والذي يعتمد علي مؤشرات أخرى منها : حجم رأس المال الأساسي، حجم الأصول، معدل كفاية رأس المال حسب اتفاقية بازل، العائد على رأس المال، العائد علي الأصول، فقد كان ترتيب ثلاثة بنوك عمومية جزائرية في هذه القائمة كما يلي [12]:

- بنك الجزائر الخارجي BEA في المرتبة 50 عربياً و 676 عالمياً.
- القرض الشعبي الجزائري CPA في المرتبة 52 عربياً و 709 عالمياً.
- البنك الوطني الجزائري BNA في المرتبة 63 عربياً و866 عالمياً.

فإذا كانت البنوك العمومية الجزائرية تسيطر على السوق المصرفية الجزائرية بنسبة كبيرة وتحتل مراتب حسنة في التصنيفات الخارجية، فإن تأهيلها وتحسين أدائها سوف يعزز بالتأكيد هذه المكانة بل قد يحسنها أكثر.

2–2- الضغوط الخارجية لإصلاح القطاع المصرفي العمومي بالجزائر وخوصصة معظمه :

هناك ضغوط خارجية تمارس علي الجزائر حالياً لفتح رأس مال البنوك العمومية وخوصصتها كوسيلة لإعادة التوازن إلى السوق المصرفية الجزائرية التي تسيطر عليها تلك البنوك.

فمن بين المقترحات التي تقدم بها صندوق النقد الدولي للإصلاح المالي بالجزائر الإسراع في خوصصة بنكين عموميين يتمتعان بصحة مالية جيدة، وإعطاء مهلة خمس سنوات لخوصصة البنوك العمومية المتبقية، ثم التخلي عن العملية إذ لم تكن مجدية[13].

كما أن اللجنة الأوروبية بالجزائر (في إطار برنامج "ميدا MEDA" الذي انبثق عن لقاء برشلونة سنة 1995 و انطلق في أكتوبر 1998) ترى أن النظام المصرفي الجزائري الذي يسيطر عليه القطاع العمومي لا يزال يعاني من إرث الاقتصاد الموجه بسبب تدخل الدول من خلال ذلك القطاع، حيث أن البنوك العمومية معتادة على العمل دون مخاطر مع مؤسسات عمومية وتمنحها تحت الضغط قروضاً يتم تسديدها من السلطة العمومية، وهذا لا يخدم الاقتصاد الجزائري، ولا يمكـن تغيير هـذه الوضعيـة إلابتدخـل السلطات العموميـة لفتـح السـوق وإدخال المنافسة بين البنوك [14].

وتشترط العديد من البنوك الدولية إعادة رسملة البنوك العمومية وتطهير محافظها من الديون غير مضمونة الدفع , فضلاً على الحصول على نسبة الأغلبية أي 51 % من رأسمال البنك للدخول في أي عملية خوصصة لبنك عمومي جزائري، وقد قبلت السلطات العمومية بهذين الشرطين فتم إعادة بعث مشروع فتح رأسمال ثلاثة بنوك عمومية هي : القرض الشعبي الجزائري CPA، والبنك الوطني الجزائري BNA، وبنك التنمية المحلية BDL، وذلك بعد أن فشل هذا المشروع مع البنك الأول سنة 2001 لأن النسبة المقترحة للملكية الأجنبية كانت 49 %.

وسوف تبدأ العملية من هذا البنك أي CPA حيث تمّ مؤخراً اختيار بنك الأعمال الفرنسي (روتشيلد فرانس) للقيام بها في ظرف سنة، ويعتبر البنك الفرنسي سوسييتي جنرال Société Generale الأوفر حظا للفوز بهذه الصفقة.

والذي يبدو لنا من خلال هذه المعطيات أن الأطراف الأجنبية تمارس ضغوطاً على السلطات الجزائرية لتأهيل البنوك العمومية بغرض خوصصتها كحلّ وحيد لإيجاد المنافسة بين البنوك، بينما نرى أن التأهيل تتطلبه الظروف العالمية الراهنة، وأن إيجاد تلك المنافسة لن يكون بالضرورة بخوصصة البنوك العمومية حيث رأينا أن اثنين من المقترح منها لهذه العملية لهما تصنيف جيد على المستويين العربي والعالمي، وإنما بإجراءات أخرى سوف نتعرض لها لاحقاً.

2–3- المتغيرات الدولية الحديثة في القطاع المصرفي (مقررات لجنة بازل) :

عمدت لجنة بازل للرقابة المصرفية منذ تشكيلها سنة 1975 إلى تنظيم القطاع المصرفي وفق معايير عالمية، فقد وضعت معياراً لكفاية رأس المال حده الأدنى 8 %، وهو ما عرف باتفاق بازل I وذلك سنة 1988، ليطبق تدريجياً إلى أجل أقصاه نهاية سنة 1992، وهو يعالج مخاطر الائتمان فقط، ثم أدخلت عليه تعديلات بين سنتي 1996 و 1998 ليضم أيضاً مخاطر السوق.

وفي جوان 2004 صدرت الوثيقة النهائية لاتفاق بازل II ليحلّ محل الاتفاق الأول، والذي أضاف إلي معالجته نوعاً أخر من المخاطر وهي مخاطر التشغيل، وحددت نهاية سنة 2006 كآخر أجل لتطبيق هذا الاتفاق.

وبالرغم من أن هذه المقررات غير ملزمة التطبيق إلاّ بعد اعتمادها من قِبل السلطات الإشرافية لمختلف بلدان العالم، فإن الملاحظ أن هذه البلدان تسعى إلى تطبيق هذه المعايير والالتزام بها من طرف البنوك العاملة فيها ليكون لها قبول على المستوى الدولي.

وبالنسبة لنا في الجزائر فإن التنظيم رقم 09/19 الصادر في : 1991/08/14 المحدد لقواعد الحيطة والحذر في تسيير البنوك والمؤسسات المالية، ثم التعليمة رقم 94/74 الصادرة في : 1994/11/29 الموضحة لكيفية تطبيق التنظيم السابق؛ كانت مسايرة لاتفاق بازل I، وحددت برنامجاً للتطبيق ينتهي سنة 1999 أي بعد سبع سنوات من أجل تطبيق الاتفاق عالمياً.

أما بالنسبة لاتفاق بازل II، فقد أصدر بنك الجزائر التنظيم رقم 03/02 بتاريخ : 2002/11/14 والذي يجبر البنوك والمؤسسات المالية على تأسيس أنظمة للمراقبة الداخلية، تساعدها على مواجهة مختلف المخاطر (الائتمانية، السوقية، التشغيلية) تماشياً مع ما ورد في هذا الاتفاق، إلاّ أن اتفاق بازل II يتميز بالكثير من التعقيد وبالتالي الصعوبة في التطبيق، مما يتطلب من بنك الجزائر إصدار تعليمات Instructions لتوضيح كيفية تطبيق التنظيم السابق، وذلك حتى لا يتأخر عن الأجل المحدد له عالمياً كما حدث مع اتفاق بازل I.

وفي هذا الصدد فإن برنامج " آمسفا AMSFA - دعم عصرنة القطاع المالي الجزائري Appui à la Modernisation du Secteur Financier Algerien / " الذي تطبقه الجزائر حالياً في إطار برنامج "ميدا MEDA" قد تمكّن من تأسيس نظم للمراقبة الداخلية حسب اتفاقية بازل II لدى ثلاثة بنوك عمومية فقط لحد الآن وهي : بنك الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط CNEP-Banque وبنك التنمية المحلية BDL وبنك الفلاحة والتنمية الريفية BADR [15]. ومن المعلوم أن تطوير أنظمة الرقابة الداخلية للبنوك يعد إحدى الأركان الثلاثة الأساسية لاتفاقية بازل II.

2–4- التخلف في استعمال وسائل الدفع الحديثة :

يعد التخلف في استعمال أنظمة الدفع لدى البنوك العمومية أهم المبررات لتأهيلها، فعلى سبيل المثال وبالرغم من الهيئات التي أنشئت على مستوى بنك الجزائر لمكافحة ظاهرة إصدار الشيكات بدون رصيد؛ فلا زالت 80 % من المعاملات التجارية في الجزائر تتم نقداً، وبسبب التهرب الضريبي وانخفاض معدلات الفائدة فإن أكثر من 1400 مليار دج تتداول خارج دائرة البنوك.

وبالنسبة لنظام الدفع الإلكتروني الذي بدأ من خلال إصدار بطاقة الدفع ما بين البنوك فقد انضمت له كل البنوك العمومية بعد بداية العمل به سنة 1995، إلاّ أن ما يعاب على هذه البطاقة هو كونها بطاقة سحب فقط من أجهزة الصراف الآلي وليست بطاقة دفع كما يشير الى ذلك اسم النظام، هذا بالإضافة إلى ضعف التعامل بهذه البطاقة، فعلى سبيل المثال وبما أن هذه البطاقة تكاد تكون الوحيدة في الجزائر فقد بلغ عدد حاملي بطاقات الدفع 250 ألفاً من بين 10 ملايين شخـص مالك لحسـاب، في حيـن يتجـاوز هـذا الرقـم 1,5 مليـون شخـص في المغرب سنة 2001 [16].

وبالنسبة لبطاقات الدفع الدولية، فإن القرض الشعبي الجزائري CPA هو البنك العمومي الوحيد الذي أصدر بطاقة VISA لحد الأن، وبعدد ضعيف جداً بلغ 6 بطاقات سنة 2003 على المستوى الوطني و7 سنة 2004 [17]، منها بطاقة واحدة من وكالة ورقلة، وهذا بالرغم من الانتشار الواسع لهذه البطاقة على المستوى العالمي حيث صدر منها 1071,8 مليون بطاقة سنة 2002، أي لأكثر من مليار شخص، كما تستحوذ على نسبة 60,5 % من مجموع البطاقات المصدرة في العالم خلال تلك السنة[18].

3- الإجراءات المقترحة لتأهيل القطاع المصرفي العمومي بالجزائر :

لقد تناولنا سابقاً أهم المبررات الداعية إلى تأهيل البنوك العمومية بالجزائر، وقد بذلت عدة محاولات للإصلاح المصرفي فيها عموماً، إلاّ أن هذا القطاع (والبنوك العمومية في مقدمتها) بقي بعيداً عن أداء الدور المنوط به تجاه الاقتصاد الوطني، فما هي أهم الإجراءات المقترحة في هذا الشأن؟.

3–1- مراجعة المنظومة القانونية وتفعيل تطبيقها في الميدان :

لقد أظهرت الهزات التي تعرض لها النظام المصرفي الجزائري مؤخراً وجود إما ثغرات قانونية في النصوص التشريعية والتنظيمية للعمل المصرفي في الجزائر، وإما عدم الالتزام بالتطبيق الفعلي والصارم لهذه النصوص في حالة وجودها.

وهناك أمور أخرى تكاد تكون غائبة في التشريع الاقتصادي الجزائري رغم ضرورتها في تأهيل وعصرنة العمل المصرفي، فعلى سبيل المثال وفي ظل الانتشار المتزايد للتجارة الالكترونية والعمل المصرفي عبر الانترنت في العالم، لا نجد نصوصاً تنظيمية أو إطاراً قانونياً منظّما لهذا العمل في الجزائر، يتم بموجبه تعريف الشيك الإلكتروني، والإمضاء الإلكتروني، والحماية القانونية للمتعاملين بهذه الأدوات، وكيفية تأسيس البنوك الافتراضية Virtual Banks وأشكال الرقابة عليها ... الخ.

3–2- تشديد إجراءات الرقابة لمكافحة الإفلاس وعمليات الاختلاس في البنوك :

لقد أثبت الواقع أن التعديل الأخير الذي أدخل على قانون النقد والائتمان وهو الأمر رقم 11/03 الصادر في: 2003/08/26 لم يمنع إفلاس البنوك وسحب الاعتماد منها، بالرغم من أن هذا التعديل ظهر بعد إفلاس بنك الخليفة وبداية الصعوبات المالية للبنك التجاري والصناعي الجزائري BCIA، والذي يظهر تشدداً مع المسؤولين في البنوك إذ ثبتت مسؤوليتهم عن أعمال تؤدي إلى الإضرار بالعمل المصرفي وبمصالح المودعين.

فمنذ صدور قانون النقد والائتمان رقم (90/10) لسنة 1990 الذي فتح ا ال أمام إنشاء البنوك الخاصة بالجزائر ثم سحب الاعتماد لخمسة من هذه البنوك كما أسلفنا، وليس هناك ما يضمن توقيف هذه الظاهرة في ظل الأوضاع والقوانين الحالية.

وإذا كان الإفلاس هو الظاهرة المميزة للبنوك الخاصة في الجزائر، فإن الاختلاس أصبح الظاهرة المميزة للبنوك العمومية فيها، والذي سجل في الأشهر الأخيرة مبالغ ضخمة وصلت إلي أكثر من 200 مليار سنتيم من البنك الوطني الجزائري BNA (وكالة بوزريعة)، 1200 مليار سنتيم من بنك الفلاحة والتنمية الريفية BADR (وكالة بئر خادم)، 1400 مليار سنتيم من البنك الخارجي الجزائري BEA (وكالة الخروب/قسنطينة)، ومازال هذا المسلسل مستمراً.

وبالرغم من أن هذه المبالغ الضخمة تكفي لأن تجعل هذه البنوك تعلن إفلاسها، إلاّ أن هذه الاختلاسات لم تؤد إلى ما يسمى بظاهرة الذعر البنكي la ruée bancaire وذلك بسبب كون هذه البنوك عمومية والاعتقاد السائد في أوساط المتعاملين هو أن الدولة سوف تتحمل جميع الخسائر والديون المتعلقة بالقطاع العمومي.

إن مكافحة هاتين الظاهرتين لن يتأتى إلاّ بوجود رقابيتين مكملتين لبعضهما، رقابة داخلية من طرف البنوك وأخرى خارجية من طرف البنك المركزي، فبالنسبة للرقابة الأولى فإن تعليمة رئيس الحكومة بتعيين أعوان مكلّفين بالرقابة اليومية لكل العمليات البنكية والحسابات على مستوى كل الوكالات لن ينتظر منها الكثير (في نظرنا) بسبب أن هؤلاء الأعوان يعينون من طرف الوكالات وليس من جهات خارجية مثل البنك المركزي أو وزارة المالية.

أما بالنسبة للرقابة الثانية، وبالرغم من شروع البنك المركزي في تطبيق أساليب رقابية مختلفة على البنوك منذ سنوات، مثل الرقابة المفاجئة والرقابة المستمرة، إلاّ أن هذه الأساليب لم تبد نجاعتها في وقف عمليات الإفلاس أو الاختلاس قبل حدوثها، وهنا يتطلب الأمر تفعيلاً كبيراً لرقابة البنك المركزي بما يؤدي إلي اكتشاف الاختلالات حين حدوثها بالاعتماد على سرعة تداول المعلومات، كما يتطلب الأمر أيضا تكوين مفتشين عموميين في العمل المصرفي من طرف المدرسة العليا للصيرفة يكون عملهم ميدانياً و مكملاً لرقابة البنك المركزي.

3-3- إعادة النظر في الامتيازات الممنوحة للبنوك العمومية من طرف الدولة :

بما أن البنوك العمومية مملوكة للدولة فقد سعت هذه الأخيرة إلي دعمها بكل الوسائل سواء كان دعماً مادياً أو معنوياً، إلى حد يتنافى وقواعد اقتصاد السوق والسعي إلى إيجاد منافسة حقيقية بين مختلف البنوك.

وتتم حالياً إعادة رسملة البنوك العمومية بضغط من الجهات الخارجية والدولية كشرط أولي قبل خوصصتها، وقد كلفت هذه العملية خزينة الدولة ما يقارب 2400 مليار دج خلال الـ15 سنة الماضية أي مايقارب 26 مليار دولار، عبر سلسلة من العمليات بدأت آخرها في أكتوبر 2005 وينتظر أن تصل إلي حوالي 3 ملايير دولار [19].

وتعمد السلطات العمومية في عملية إعادة الرسملة إلى شراء الديون غير مضمونة الدفع نقدا واستبدالها بسندات طويلة الأجل (من20 إلى 25 سنة) لفائدة الخزينة العمومية، بنسبة فائدة يتم تحديدها وفقاً لمعدلها في السوق النقدي.

ونحن نرى أن عمليات إعادة الرسملة للبنوك العمومية لم ولن تؤتِ بنتيجة نظراً لعدة مؤشرات يفرضها الواقع وهي :

- إن معظم هذه الديون هي من مخلّفات الاقتصاد المخطط والذي تمّ التخلي عنه منذ بداية الإصلاحات في أوائل التسعينيات من القرن الماضي، وعمليات إعادة الرسملة والتطهير المالي تعد هذه الأخيرة الرابعة من نوعها طيلة 15 سنة، مما يفيد بعدم جدوى هذه العملية.
- إن معظم الديون هي لفائدة مؤسسات عمومية عاجزة أو مهددة بالإفلاس، مما يعني أن ملفات القروض لهذه المؤسسات لم تعالج بطريقة علمية، رغم أن القوانين المعمول ا منحت الاستقلالية لهذه البنوك منذ سنة 1988، ثم تعززت أكثر من خلال قانون النقد والائتمان رقم 10 لسنة 1990، وهذا مناف لأبسط قواعد التسيير الحديث للبنوك، والالتزام ذه القواعد هو أول خطوة في سبيل تأهيل هذه البنوك العمومية.
- إن توجيهات السلطات العمومية التي أدت إلى الوضعية السابقة لازالت مستمرة، مما يعني أن هذه السلطات تسبب الداء وتمنح الدواء لهذه البنوك في آن واحد، وأوضح مثال لذلك تعليمة رئيس الحكومة منذ حوالي سنة إلى المؤسسات العمومية بعدم التعامل سوى مع البنوك العمومية.
- إن الملايير التي تخصص لتطهير البنوك العمومية تدفع من ميزانية الدولة ومن الخزينة العمومية، عوض دفعها في مجالات أخرى أكثر أولوية، وهذا في الوقت الذي تعاني فيه هذه البنوك من فوائض مالية ضخمة وسيولة غير موظفة كما أسلفنا.
- إن الدعم المالي والمستمر للبنوك العمومية يمكن أن يمنح الطمأنينة أكثر للمسؤولين عن هذه البنوك في عدم اتباع الأساليب العلمية والسليمة في التسيير خوفاً من الإفلاس، وقد يكون نفس السبب الذي شجع على عمليات الاختلاس.

إن هذه المؤشرات تعني في نظرنا حقيقة واحدة، وهي أن التأهيل الذي يتطلبه القطاع المصرفي العمومي بالجزائر يجب أن يمس بالدرجة الأولى الجوانب التنظيمية والإدارية والرقابية وأخيرا البشرية قبل الدعم المالي، لأن هذا الدعم المتكرر في غياب إصلاح الجوانب الأخرى لن يؤدي إلاّ لمزيد من تبذير الأموال العمومية وسوء تسيير في هذا القطاع.

كما أ ن إيجاد المنافسة بين البنوك في الجزائر لن يكون بخوصصة البنوك العمومية كما تطالب الجهات الخارجية، وإنما بتهيئة ظروف النمو للقطاع البنكي الخاص، ووقف الامتيازات الممنوحة من طرف السلطات العمومية للقطاع المصرفي العام، وجعل القطاعين متساويين أمام أهم وأخطر عامل لنجاح العمل المصرفي وهو الرقابة، وبالنتيجة التساوي أمام القانون و القضاء.

فعلى سبيل المثال وبالرغم من أن قانون النقد والائتمان رقم (90/10) صدر في 1990/04/14، فإن مجلس النقد والائتمان التابع لبنك الجزائر لم يمنح الاعتماد للبنوك العمومية إلا ابتداءً من سنة 1997 بمناسبـة تحول الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط CNEP إلى بنك، وأخر هذه البنوك كانت: بنك الجزائر بالخارجي BEA وبنك الفلاحة والتنمية الريفية BADR وبنك التنمية المحلية BDL في: 2002/02/17 [20]، وهذا ما يعني أن هذه البنوك الأخيرة بقيت تعمل حوالي 12 سنة خارج إطار الشرعية القانونية.

3– 4- إجراءات أخرى مساعدة على تأهيل القطاع المصرفي العمومي بالجزائر:

هناك بعض الإجراءات الأخرى المساعدة التي لابد من القيام بها من طرف الجهات المعنية في سبيل تأهيل أمثل للبنوك العمومية في الجزائر وهي :

- ضرورة مسايرة هذه البنوك للمعايير العالمية في القطاع المصرفي، وقد رأينا أن التشريع البنكي في الجزائر قد ساير اتفاقية بازل I بعد زمن متأخر، فإذا كانت اتفاقية بازل II تتسم بالكثير من التعقيد فإن معظم الدول في العالم قد هيأت بنوكها لتطبيق هذه الاتفاقية منذ مدة حتى تتمكن من ذلك في الأجل المحدد عالمياً وهو نهاية عام 2006، لذلك يجب على المسؤولين على النظام المصرفي الجزائري - والبنوك العمومية تشكل الجزء الأعظم منه- أن يوفّروا الشروط القانونية والتنظيمية لتطبق هذه الاتفاقية في أجلها المحدد.

- الإسراع في تحديث أنظمة الدفع في الجزائر، خاصة ما تعلّق منها بالبنوك وبالأخص العمومية منها التي تستحوذ على معظم المعاملات، فبالنسبة لبطاقة ما بين البنوك CIB فهناك برنامج لتوسيع استعمالها لتصبح بطاقة سحب ودفع في نفس الوقت، وفي أجل أقصاه الثلاثي الأول من سنة 2006، ولاحترام هذا الأجل فإن ذلك يتطلب إيجاد قبول عام لهذه البطاقة بتوسيع مجالات استخدامها، وهذا يعتمد على توفير الأجهزة الضرورية لذلك في كل نقاط الدفع.

ومن جهة أخرى فقد منحت وزارة المالية للمتعاملين الاقتصاديين فترة زمنية تمتد من جانفي إلى سبتمبر 2006 للتعامل بالشيك البنكي في كافة المعاملات المالية التي تفوق قيمتها 50.000 دج، وقد كان أحد أهم العوائق في توسيع التعامل بالشيك طول فترة تحصيله خاصة بين منطقتين متباعدتين من الوطن، وهو الأمر الذي تم استدراكه بإيجاد نظام جديد للمقاصة تقرر تطبيقه في بداية عام 2006 لا يسمح بزيادة فترة تحصيل الشيك عن خمسة أيام مهما تباعدت المناطق.

إن هذه الإجراءات إذا تم احترام أجلها سوف تشكل أول خطوة في طريق تخفيض الكتلة النقدية على شكل نقود قانونية والتي تشكّل حالياً نسبة 80 %، في الوقت تشكّل فيه هذه النسبة في البلدان المتقدمة 20 % مقابل 80 % للنقود الخطية أو الكتابية.

- الاهتمام بالعنصر البشري حيث أن نقص تأهيل هذا العنصر يعد مشكلة النظام المصرفي الجزائري عموماً، لذا يجب على مسؤولي البنوك العمومية أن يعتمدوا في التوظيف على العنصر البشري المتخصص، و هذا يتطلب بدوره إنشاء مدارس عليا متخصصة في البنوك على غرار المدرسة العليا للصيرفة، ومن جهة أخرى يتعين على هؤلاء المسؤولين أيضا إقامة دورات تدريبية متخصصة لموظفي و إطارات البنوك لمسايرة آخر التطورات في العمل الصيرفي.

- تشجيع العودة إلى التخصص، فإذا كان عدد البنوك العمومية ستة، فإن بعضها قد نشأ في البداية متخصصاً ثم تحول إلى الشمولية بعد صدور قانون النقد و الائتمان (رقم 10 لسنة 1990)، مثل بنك الفلاحة و التنمية الريفية BADR الذي كان مختصاً في الفلاحة، و بنك الجزائر الخارجي BEA في التجارة الخارجية، فلا مانع إذن من العودة إلى هذه التخصصات، و قد بادر أحد البنوك العمومية إلى ذلك بالفعل و هو بنك الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط CNEP-Banque الذي تحول إلى بنك سنة 1997 ليمارس الشمولية في عمله، إلاّ أنه قرر مؤخراً العودة إلى التخصص في مجال السكن.

يذكر أن ظاهرة العودة من الشمولية إلى التخصص قد بدأتها البنوك منذ سنوات في بعض البلدان المتقدمة، نتيجة للمخاطر التي أنتجتها العولمة، حيث أن الأخطار البنكية أكبر من أن تجعل البنوك تغامر بالعمل في مجالات غير معروفة لديها[21].

- تأهيل المؤسسات المساعدة للعمل المصرفي خاصة منها السوق المالية، فمن المعروف أن البورصة أو سوق رأس المال هي الرئة التي تتنفس منها البنوك بتوظيف سيولتها في أسهم وسندات أو بيع هذه الأخيرة في حال حاجتها إلى سيولة، إلاّ أن الملاحظ بالنسبة للجزائر هو ضعف هذه السوق وعدم نموها منذ افتتاحها في التسعينيات من القرن الماضي، حيث لم يزد عدد الشركات التي تتداول أسهمها فيها عن ثلاثة، وفي دراسة حديثة تبين أن الحجم النسبي للقيمة السوقية لبورصة الجزائر مقارنة مع الحجم الإجمالي لهذه القيمة بالنسبة للأسواق المالية العربية بلغ 0,03 % خلال الربع الثاني من عام 2004، مقابل 46,65 % للبورصة السعودية و 13,83 % لبورصة الكويت خلال نفس الفترة، وذلك حسب نشرة صندوق النقد العربي للربع الثاني من سنة 2004 [22].

الخاتمـــة :

إن الضغوط التي تمارس على الجزائر لتأهيل عدد من بنوكها العمومية وخاصة منها التي تتمتع بحالة مالية جيدة تهدف إلى خوصصتها، وبالتالي إيجاد منافسة حقيقية بين البنوك في الجزائر سواء منها العامة أو الخاصة أو الأجنبية، ونحن نرى أن هذه المنافسة لا يمكن إيجادها بالضرورة عن طريق خوصصة البنوك العمومية، وإنما باتخاذ إجراءات أخرى أهمها معاملة السلطات الرسمية والرقابية في الجزائر لجميع البنوك بالمساواة، وإبعاد البنوك العمومية عن ضغوط السلطة التنفيذية التي تجبرها خاصة على التعامل مع المؤسسات العمومية المهددة بالانهيار والإفلاس، مما أنتج حصيلة ثقيلة من الديون المشكوك في تحصيلها أو المعدومة لدى هذه البنوك.

كما أن تطهير البنوك العمومية من هذه الديون العمومية كان من المفروض أن يتم مرة واحدة بعد الدخول في الإصلاحات الاقتصادية بشرط الاهتمام بالجوانب الأخرى بالموازاة مع هذا التطهير، كالدراسة العلمية والموضوعية لملفات القروض، وإعادة تأهيل العنصر البشري، وكلّ ذلك في إطار استقلالية فعلية لا صورية للبنوك العمومية، إلاّ أن غياب الاهتمام بهذه الجوانب جعل عمليات التطهير و إعادة الرسملة تتواصل لعدة مرات بكل ما يصاحب ذلك من تبذير للأموال العمومية وبالتالي تزايد الدعوات إلى خوصصة هذه البنوك.

وبالنسبة لأسلوب تأهيل البنوك العمومية فإننا نوصي بإتباع الإجراءات المذكـورة سابقـاً بالتفصيل، كما يمكن الاعتماد في هذا الصدد على برنامج "ميدا MEDA " المسمى AMSFA والمشار إليه سابقاً، هـذا الأخير الـذي بـدأ فعليـاً سنـة 2002 ويمتـد إلى أربـع سنوات ، وقـد حدد خمسـة أهـداف رئيسية للتحقيق هي [(23)]:

- تمكين الهيئات الوصية و المكلفة بالتنظيم من الحكم الراشد.
- تقديم وسائل حديثة لؤسسات القطاع المالي.
- تحسين تكوين العمال بإدراج التعليم داخل المؤسسات وبينها.
- إنشاء قطب امتياز على مستوى البنوك وشركات التأمين عن طريق التوأمة مع شركاء أوروبيين.
- المساهمة في انطلاق السوق المالية.

الهوامش و الإحالات :

([1])- د-شاكر القزويني : محاضرات في اقتصـاد البنوك، ديـوان المطبوعات الجامعـية، الجزائر، 1989، ص :59 وما بعدها.

([2])- موقع بنك الجزائر : www.bank-of-algeria.dz بتاريخ : 2006/01/14.

([3])- Abdelkrim NAAS : Le système bancaire algerien ; de la décolonisation à l'économie de marché, Editions INAS, Paris, 2003, p : 283.

([4])- سهام بوخلالة : المنافسة البنكية في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية منذ 1990، مذكرة ماجستير (غير منشورة)، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 2004- 2005 ، ص : 97.

([5])- Rapport d'activité banque d'Algerie : "évolution économique et monitaire en Algerie", Juillet 2003, p : 46

([6])- سهام بوخلالة : المنافسة البنكية في الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية منذ 1990، مرجع سابق، ص : 119 و 121.

([7])- ص. حفيظ : 3 ملايير دولار لإعـادة رسملة جديـدة و تطهير للبنـوك العمومية، جريدة الخبر، صفحة الاقتصاد، بتاريخ : 2005/09/25.

([8])- مليكة زغيب ، حياة نجار : النظام البنكي الجزائري؛ تشخيص الواقع وتحديات المستقبل، الملتقى الوطني حول المنظومة المصرفية والتحولات الاقتصادية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، أيام 14- 15 ديسمبر 2004.

([9])- المرجع السابق.

([10])- ص. حفيظ : المرجع السابق، جريدة الخبر، بتاريخ : 2005/09/25.

([11])- مجلة " إتحاد المصارف العربية " العدد : 261، سبتمبر 2002، ص : 24.

([12])- المرجع السابق ، ص : 30 ، 31.

([13])- International Monetary Fund / Algeria : Financial Stability Assessment, IMF Country Report N° 04/138, Washington D C, 2004.

([14])- مجلة بعثـة اللجنـة الأوروبية بالجزائر، العدد الرابع، أكتوبر– نوفمبر 2004، ص : 4 وما بعدها.

([15])- المرجع السابق، ص : 8.

([16])- سفيان بوعياد : " 80 % من التعاملات التجارية في الجزائر تتم نقداً"، جريدة الخبر- صفحة الاقتصاد، بتاريخ :2005/12/15.

([17])- د/ سليمان ناصر : النظام المصرفي الجزائري وتحديات العولمة، بحث مقدم إلى الملتقى الدولي حول الإصلاحات الاقتصادية في ظل العولمة، الجمعية الوطنية للاقتصاد بين الجزائريين، الجزائر، 11 - 12 جوان 2005.

([18])- د/ رحيم حسين ، أ / هواري معراج : الصيرفة الإلكترونية كمدخل لعصرنة المصارف الجزائرية، بحث مقدم إلى الملتقى الوطني حول المنظومة المصرفية و التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف : 14- 15 ديسمبر 2004.

([19])- ص. حفيظ، المرجع السابق، جريدة الخبر، 2005/09/25.

([20])- Abdelkrim NAAS : Le système bancaire algerien, op–cit., p : 281.

([21])- Huguette DURAND : De la banque universelle au retour de la banque spécialisée (livre de : Contrôle des activités bancaires et risques financiers), Ed. ECONOMICA, Paris, 1998, p : 35.

([22])- موقع صندوق النقد العربي : www.amf.org بتـاريخ : 05 /2004/12.

([23])- مجلة بعثـة اللجنة الأوروبية بالجزائر، مرجع سابق، ص : 7.